Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

EVALUATIE TOEZICHT OP VOORZIENINGEN VOOR NIEUWKOMERS 2011/2012

De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers
(type 1 en 2)

Utrecht, maart 2013

Voorwoord

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op voorzieningen (type 1 en 2) voor nieuwkomers. Dit gebeurt vanaf november 2011 volgens het Toezichtkader po/vo, aangepast voor nieuwkomers. Het merendeel van de voorzieningen is inmiddels door een inspecteur bezocht.

De gegevens voor deze rapportage zijn afkomstig uit kwaliteitsonderzoeken, die in de periode 2010 – 2012 uitgevoerd zijn op voorzieningen voor nieuwkomers. Dit rapport biedt zicht op de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers.
In 2006-2007 vond een eerdere bestandsopname plaats voor dit type scholen. In het rapport worden daardoor ook de veranderingen in kwaliteit in de afgelopen zes jaar zichtbaar.

De inspectie wil met dit rapport niet alleen een beschrijving van de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers geven, maar hoopt tevens scholen en ook andere betrokkenen bij het onderwijs aan deze doelgroep te stimuleren om verder te blijven werken aan de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs.

De hoofdinspecteur primair onderwijs en expertisecentra,

dr. A. Jonk
April 2013

Inhoud

Samenvatting

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op voorzieningen (type 1 en 2) voor nieuwkomers. Dit gebeurt vanaf november 2011 volgens het Toezichtkader po/vo, aangepast voor nieuwkomers. Daarnaast werkt de inspectie voor deze voorzieningen vanaf het schooljaar 2011/2012 systematischer met een tweejarencyclus. Het merendeel van de voorzieningen is inmiddels door een inspecteur bezocht. Deze bestandsopname biedt zicht op de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers.
Dit rapport laat zien wat de stand van zaken is met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers.
Het geschatte aantal nieuwkomers in het primair onderwijs per 1 oktober 2012 bedraagt ongeveer 20.000 leerlingen. Sommige nieuwkomers zitten op reguliere basisscholen terwijl andere in aparte voorzieningen voor nieuwkomers onderwijs krijgen. Het aantal varianten en verschijningsvormen in het onderwijs aan nieuwkomers is groot.
In vergelijking met reguliere basisscholen, hebben voorzieningen voor nieuwkomers relatief vaker een aangepast arrangement. Er is echter wel sprake van vooruitgang: de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers is verbeterd ten opzichte van een eerdere bestandsopname in 2006/2007. Toch krijgen de kwetsbare leerlingen op deze voorzieningen nog te vaak onderwijs van onvoldoende kwaliteit. Bij azc-scholen is dit vaker het geval dan bij de type 2-voorzieningen.
Zowel type 1- als type 2-voorzieningen kampen met een voortdurende in- en uitstroom van leerlingen afkomstig uit steeds wisselende bevolkingsgroepen met uiteenlopende schoolervaring. Dit bemoeilijkt de continuïteit in het onderwijs en het team. Voor azc-scholen (type 1) geldt dit in nog hogere mate dan voor type 2-voorzieningen.

Inleiding

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op voorzieningen (type 1 en 2) voor nieuwkomers. Dit gebeurt vanaf november 2011 volgens het Toezichtkader po/vo, aangepast voor nieuwkomers. Daarnaast werkt de inspectie voor deze voorzieningen vanaf het schooljaar 2011/2012 systematischer met een tweejarencyclus. Het merendeel van de voorzieningen is inmiddels door een inspecteur bezocht. Deze bestandsopname biedt zicht op de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers. Dit rapport laat zien wat de stand van zaken is met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers.

Hoofdstuk 1 gaat in op de doelgroep en de variatie in voorzieningen: over welke leerlingen gaat het? Hoe groot is deze groep? Wat is hun onderwijsniveau? Waar krijgen ze onderwijs? Hoe kunnen de typen voorzieningen gegroepeerd worden? Hoofdstuk 2 beschrijft de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers. In hoofdstuk 3 worden de verschillen in kwaliteit tussen azc-scholen en nieuwkomersvoorzieningen beschreven. Tot slot beschrijft hoofdstuk 4 de knelpunten waar azc-scholen en nieuwkomersvoorzieningen tegenaan lopen.

1 Achtergrond

Kinderen van nieuwkomers vormen een diverse, steeds veranderende doelgroep. Ging het in de jaren negentig nog vooral om asielzoekers, sinds het openstellen van de grenzen voor Midden- en Oost-Europa is sprake van een toename van kinderen uit de landen in deze regio. Er bestaat een Regeling 'bekostiging personeel voor de eerste opvang[1]. De organisatie van deze opvang varieert per regio.

1.1 Definities

Asielzoeker
Een asielzoeker is een vreemdeling die zijn of haar land heeft verlaten om in een ander land asiel aan te vragen. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) onderzoekt of de asielzoeker voor bescherming in Nederland in aanmerking komt; bijvoorbeeld omdat hij vluchteling is, in eigen land het risico loopt onmenselijk behandeld te worden of niet terug kan vanwege de algeheel onveilige situatie in het land. Als dat zo is, krijgt hij of zij een verblijfsvergunning.

Vreemdeling
Een vreemdeling is een persoon die niet de Nederlandse nationaliteit heeft, en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander wordt behandeld.

Nieuwkomer
Een nieuwkomer betreft formeel personen van buiten Europa, die geen Nederlands paspoort hebben, tussen de 16 en 65 jaar oud zijn, na 1 januari 2007 in Nederland zijn gekomen en langdurig of permanent verblijven in Nederland.
In het basisonderwijs wordt de term 'nieuwkomer' gebruikt om de groep van instromers aan te duiden die het Nederlands onvoldoende machtig zijn om aan het onderwijs deel te nemen. Het kan hierbij gaan om kinderen van asielzoekers, kinderen van arbeidsmigranten uit bijvoorbeeld Midden- en Oost Europa of kinderen die naar Nederland komen in het kader van gezinshereniging.
In het kader van het eerste opvang onderwijs gaat het vaak om deze groep kinderen, soms aangevuld met allochtone kinderen (kleuters) die geen Nederlands spreken of dit onvoldoende beheersen om het Nederlandse onderwijs te volgen. In het toezicht op voorzieningen voor nieuwkomers beperkt de inspectie zich tot deze doelgroep.

1.2 Voorzieningen

Het aantal varianten en verschijningsvormen in het onderwijs aan nieuwkomers is groot. Hierdoor is het niet mogelijk om voor alle voorzieningen voor nieuwkomers dezelfde toezichtsystematiek vast te stellen. Binnen het bestand aan voorzieningen onderscheidt de inspectie vier typen.

---

[1] Een school heeft hier recht op als zij ten minste vier 'vreemdelingen' op school heeft die korter dan een jaar in Nederland zijn. De voorwaarden om voor deze extra bekostiging in aanmerking te komen, zijn opgenomen in de Regeling bekostiging personeel PO 2012/2013. Hier wordt de regelgeving over eerste opvang vreemdelingen in artikel 32 en over toename van het aantal asielzoekersleerlingen in artikel 31 beschreven. Zie regeling van 23 maart 2012, Staatscourant 5 april 2012.

Type 1 - School verbonden aan asielzoekerscentrum (tweeëntwintig voorzieningen[2])

Criteria

- de school is verbonden aan een asielzoekerscentrum (azc);
- de school bevindt zich op het terrein van of in de nabije omgeving van het azc.

Toezichtvorm

- elke twee jaar een kwaliteitsonderzoek.

Type 2 - School uitsluitend gericht op eerste opvang van en onderwijs aan nieuwkomers, eventueel inclusief kinderen van een azc (dertien bekende voorzieningen)

Criteria

- De school verzorgt uitsluitend onderwijs aan nieuwkomers;
- De school functioneert zelfstandig, maar kan wel gekoppeld zijn aan een 'moederschool';
- De school bestaat minimaal twee jaar;
- De school beschikt over een eigen schoolplan en schoolgids, of – in het geval van een koppeling aan een 'moederschool' – neemt in de documenten van de moederschool een duidelijke plaats in;
- Leerlingen kunnen na een periode van 1 tot 1,5 jaar uitstromen naar een (reguliere) basisschool of naar het voortgezet onderwijs.

Toezichtvorm

- elke twee jaar een kwaliteitsonderzoek.

Type 3 - Klas(sen), gericht op eerste opvang/onderwijs aan nieuwkomers, verbonden aan een basisschool. De klassen kunnen een functie hebben voor de betreffende school, voor alle scholen van een bestuur, voor verschillende besturen, voor de gemeente of voor de regio (negentig bekende voorzieningen)

Criteria

De nieuwkomers- of eerste opvangklassen[3]:

- zijn gekoppeld aan een (reguliere) school en maken deel uit van de basisschool;
- zijn aparte klassen waarin uitsluitend nieuwkomers zitten;
- zijn gericht op het leren van de Nederlandse taal;
- verzorgen voor de duur van 1 tot 1,5 jaar onderwijs aan nieuwkomers;
- verzorgen een of meer dagen per week onderwijs voor nieuwkomers;
- vallen onder de verantwoordelijkheid van de directie van de school c.q. het bevoegd gezag. Zij zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opvang en het onderwijs in de nieuwkomersklassen;

Toezichtvorm

- in ontwikkeling

---

[2] Stand van zaken december 2012. Inmiddels zijn drie AZC-scholen gesloten.

[3] 'Schakelklassen' (taalklassen) die zijn gericht op autochtone en allochtone leerlingen met een taalachterstand, vallen hier niet onder.

Is er geen sprake van een type 2-school, maar is wel sprake van een substantiële voorziening[4] voor nieuwkomers (type 3), dan worden deze voorzieningen aangeduid als 'type 2' en geplaatst in een tweejarige toezichtcyclus. Vanaf 2013 wordt deze aanpak voor ongeveer zeven grotere type 3-voorzieningen van kracht.

Type 4 - De nieuwkomers zijn geïntegreerd in (reguliere) school en zitten in reguliere basisschoolklassen

Criteria
- De nieuwkomers zitten in de reguliere basisschoolklassen;
- De nieuwkomers gaan mogelijk voor enkele dagdelen naar een aparte klas voor nieuwkomers.

Toezichtvorm
- Geen apart toezicht. Het onderwijs aan nieuwkomers wordt meegenomen tijdens de reguliere toezichtactiviteiten op de basisschool

In de strikte zin van het woord is hier geen sprake van een aparte voorziening, hooguit van aangepast onderwijs.

1.3 Aantal nieuwkomers

Er is geen compleet overzicht beschikbaar van het aantal nieuwkomers binnen het basisonderwijs. Wel is vanuit gegevens van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) een schatting van dit aantal te maken.

Schatting aantal asielzoekerskinderen door COA
Op 1 juli 2012 bedroeg het aantal kinderen tussen de nul en achttien jaar in asielzoekerscentra iets meer dan vierduizend. Bijna vijftienhonderd van deze kinderen zijn tussen de vier en elf jaar[5]. De verblijfsduur in het azc wisselt sterk. 60 procent van de mensen verblijft een jaar of korter in Nederland. Per jaar verblijven dus meer dan vijftienhonderd kinderen tussen vier en elf jaar in azc's. Het aantal kinderen in azc's loopt de laatste jaren sterk terug, evenals de verblijfsduur.

Schatting aantal nieuwkomers door DUO[6]
Door DUO is een schatting gemaakt van het aantal nieuwkomers in Nederland. Hierbij is uitgegaan van het basisregister onderwijsnummer (BRON) en gebruik gemaakt van de 1 oktober leerlingentellingen. Als criteria om te bepalen of sprake is van een nieuwkomersleerling gelden:

- een recente datum van vestiging in Nederland, maximaal 4 jaar geleden, gerekend vanaf de 1 oktober telling;
- een niet-Nederlandse of niet-Surinaamse nationaliteit.

Dit vormt de groep 'bekende nieuwkomers'.

---

[4] Drie of meer eerste opvangklassen, minimaal vier dagen onderwijs gedurende een periode van één jaar, gekoppeld aan een basisschool

[5] Bron: Website COA.

[6] Gebaseerd op gegevens 25 maart 2013 aangeleverd aan de Inspectie van het Onderwijs door DUO.

Het komt echter ook voor dat gegevens van een leerling onbekend zijn. Als dit gegevens zijn die ontleend worden aan de Gemeentelijke Basis Administratie (BGA), kan dat komen omdat deze leerlingen niet in het GBA bekend zijn. Uit onderzoek van DUO[7] is naar voren gekomen dat een groot deel hiervan niet-Nederlanders betreft. Dit kunnen dus ook nieuwkomers zijn. Dit vormt de groep 'onbekende nieuwkomers'. Het kan hierbij gaan om onder andere illegalen of asielzoekers die nog niet geregistreerd zijn.

Bekende nieuwkomers
De groep 'bekende nieuwkomers' omvat leerlingen in het primair onderwijs,
- die in Nederland wonen,
- niet in het bezit zijn van de Nederlandse of Surinaamse nationaliteit en
- waarvoor een datum van vestiging in Nederland bekend is.

Het aantal 'bekende nieuwkomers' met een maximale verblijfsduur van vier jaar in Nederland ligt volgens deze telling tussen de 15.000 en 16.600 (zie tabel 1.1). Deze groep vormt ongeveer 68 procent van de totale groep nieuwkomers in het primair onderwijs.
Iets meer dan 92 procent van de nieuwkomers zit in het reguliere basisonderwijs, de overige acht procent gaat naar het sbo, so of vso.

Tabel 1.1 Aantal leerlingen van niet-Nederlandse nationaliteit, waarvan een datum vestiging in Nederland bekend is

Aantal jaar in Nederland	**2010**	**2011**	**2012**
< 1jaar	4.223	4.236	3.726
1-2 jaar	4.202	4.450	4.480
2-3 jaar	3.847	4.206	4.356
2-4 jaar	2.764	3.689	3.847
Subtotaal nieuwkomers	*15.036*	*16.581*	*16.409*
≥ 4 jaar	6.954	7.327	8.147
Totaal	*21.990*	*23.908*	*24.556*

Onbekende nieuwkomers
Er is ook een groep leerlingen in het primair onderwijs van wie bijna geen informatie bekend is[8]. Uit onderzoek van DUO[7] blijkt, dat van de leerlingen van wie in de loop van de tijd wel informatie bekend werd, 85 procent vreemdeling is.
Ervan uitgaand dat van de groep waarvan geen gegevens bekend zijn 85 procent vreemdeling is én dat van deze groep 68 procent maximaal vier jaar in Nederland verblijft (zoals bij de 'bekende nieuwkomers'), ligt het aantal 'onbekende nieuwkomers' tussen de 2.900 en 3.700 (zie tabel 1.2).
Bijna 95 procent van het aantal leerlingen uit tabel 1.2 zit op het reguliere basisonderwijs, de overige vijf procent gaat naar het sbo, so of vso.

Tabel 1.2 Aantal leerlingen waarvan geen herkomst, afkomst, achtergrond en geen datum vestiging in Nederland bekend is

Gegevens onbekend	**2010**	**2011**	**2012**
Aantal leerlingen	5.042	5.578	6.338
85% van aantal leerlingen	4.286	4.741	5.387
68% van 85%	2.914	3.224	3.663

7 Bron: niet gepubliceerd onderzoek door DUO in het kader van problematiek rondom vroegtijdig schoolverlaten.
8 Als de eerste nationaliteit, tweede nationaliteit, geboorteland en geboorteland ouder 1 onbekend zijn, wordt de leerling beschouwd als 'onbekend'.

Geschat aantal nieuwkomers
Tabel 1.3 geeft een schatting van het totaal aantal nieuwkomers in het primair onderwijs. Van de groep 'bekend' kan met zekerheid gezegd worden dat het niet-Nederlandse leerlingen betreft die korter dan vier jaar in Nederland zijn. Van de groep 'geschat' is dat niet met zekerheid te zeggen. Deze aantallen vormen echter de beste schatting op basis van de beschikbare informatie.
Het geschatte aantal nieuwkomers neemt toe van ongeveer 18.000 in 2010 tot ongeveer 20.000 in 2012.

Tabel 1.3 Aantal (bekend en geschat) nieuwkomers in het PO

Aantal nieuwkomers	**2010**	**2011**	**2012**
Bekend	15.036	16.581	16.409
Geschat	2.914	3.224	3.663
Totaal	17.950	19.805	20.072

De inspectie hanteert bij de correctie van de tussen- en eindopbrengsten van een basisschool vier jaar als richtlijn voor het voldoende leren beheersen van de Nederlandse taal om het onderwijs goed te kunnen volgen. Dit betekent dat ongeveer twintigduizend basisschoolleerlingen het Nederlands nog niet voldoende machtig zijn en extra ondersteuning behoeven.

Bekostiging nieuwkomers
Het aantal leerlingen bekostigd in 2011-2012 vanuit de regeling ‘korter dan een jaar in Nederland’ ligt tussen de 2.400 en 2.600 leerlingen. Deze leerlingen volgen onderwijs op 212 verschillende scholen. Per school varieert het aantal leerlingen van vier tot vijfentachtig (peildata 1 oktober 2011, 1 februari 2012, 1 juni 2012)[9].
Scholen komen pas in aanmerking voor deze regeling als er vier of meer nieuwkomers met een verblijfsduur korter dan een jaar op school zijn. Volgens de gegevens van DUO verblijven ongeveer vierduizend leerlingen korter dan een jaar in Nederland (tabel 1.1). Ongeveer vijftien honderd nieuwkomers krijgen dus geen extra bekostiging. Óf omdat het niet aangevraagd is, óf omdat er minder dan vier nieuwkomers op de school verblijven. Voor deze leerlingen ontvangt de school geen extra middelen voor ondersteuning.

1.4 Niveau nieuwkomers

In het schooljaar 2007/2008 is het cohortonderzoek COOL 5-18 uitgebreid met onder andere onderzoek naar de leerprestaties van nieuwkomers[10]. De resultaten uit dit onderzoek laten zien dat nieuwkomers na een jaar onderwijs in Nederland nog niet op het niveau van hun Nederlandse leeftijdsgenootjes zijn. Vooral op het onderdeel woordenschat is de achterstand groot. Daarnaast is bij oudere leerlingen de achterstand groter dan bij jongere leerlingen (zie tabel 1.4).
Als nieuwkomers na een jaar de overstap naar het reguliere basisonderwijs maken, hebben deze leerlingen nog specifieke aandacht nodig.

9 Bron DUO.
10 Polman, P. & Mulder, L. (2009). *Speciale Doelgroepen in het basisonderwijs. Schooljaar 2007/2008.* Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit.

Tabel 1.4 Gemiddeld niveau van nieuwkomers na één jaar onderwijs in Nederland

Leergebied	Gemiddeld niveau 7-9 jarigen	Gemiddeld niveau 10-13 jarigen
Woordenschat	Begin groep 2	Midden groep 3
Technisch lezen	Begin groep 4	Eind groep 4
Begrijpend lezen	Eind groep 4	Midden groep 5
Spelling	Begin groep 4	Begin groep 5
Rekenen-wiskunde	Midden groep 4	Midden groep 5

1.5 Conclusie

De groep nieuwkomers in het primair onderwijs wordt geschat op ongeveer twintigduizend leerlingen. Minimaal vijftienhonderd van deze nieuwkomers verblijven op een azc-centrum. De meeste nieuwkomers zijn de Nederlandse taal na één jaar nog niet zodanig machtig dat zij volwaardig mee kunnen doen in het reguliere onderwijs. Gerichte ondersteuning bij de verdere ontwikkeling van de taalvaardigheden blijft nodig. Scholen zullen hun aanbod dan ook moeten blijven afstemmen op de behoeften van deze leerlingen. Voor 2.500 van deze leerlingen is additionele bekostiging beschikbaar en mag dus verondersteld worden dat de school extra aanpassingen in het onderwijs aanbrengt. Voor de overige 17.500 leerlingen zijn geen extra middelen beschikbaar, terwijl wel aanpassingen gewenst zijn.

2 De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers

2.1 Toezichtarrangementen

De inspectie bezoekt de voorzieningen voor nieuwkomers (type 1 en 2) elke twee jaar en voert dan een kwaliteitsonderzoek uit. Dit doet ze omdat opbrengstgegevens van deze voorzieningen ontbreken. De opbrengsten zijn bij reguliere basisscholen een belangrijk gegeven bij de afweging of wel of geen kwaliteitsonderzoek nodig is. Deze aanpak is in het schooljaar 2011/2012 opnieuw gestart, met een herzien waarderingskader.

In totaal zijn 22 scholen verbonden aan een asielzoekerscentrum (type 1). Daarnaast zijn er dertien scholen/voorzieningen die uitsluitend onderwijs verzorgen aan nieuwkomers (type 2).

In 2011/2012 zijn dertien type 1- en negen type 2-scholen bezocht. Dit is twee derde van het totaal aantal scholen. Dit leidde tot achttien basisarrangementen en vijf aangepaste arrangementen (drie zwak en twee zeer zwak).

Verder bezocht de inspectie vijf voorzieningen in 2010 of de eerste helft van 2011 – toen het aangepaste kader nog niet in gebruik was - met de oude versie van het waarderingskader. Alle voorzieningen kregen een basisarrangement.

Omdat de tweejarencyclus nog niet volledig is geïmplementeerd, zijn nog niet alle voorzieningen recent bezocht. Voor zes voorzieningen is het langer dan twee jaar geleden dat ze bezocht zijn (alle basisarrangement). Twee voorzieningen (type 2) zijn nog niet eerder bezocht en hebben dus geen toezichtarrangement. Deze voorzieningen zijn pas in het schooljaar 2011/2012 als apart Object van Toezicht benoemd. In tabel 2.1 staat de verdeling van toezichtarrangementen per 1 augustus 2012.

Tabel 2.1 Verdeling toezichtarrangementen per 1 augustus 2012 (N=35)

Toezichtarrangement	**Aantal voorzieningen**	**Bezocht in 2011/2012**
Basis	28 (85%)	17 (77%)
Zwak	3 (9%)	3 (14%)
Zeer zwak	2 (6%)	2 (9%)
Totaal	33*	22
Onbekend	2*	0

* De niet bezochte en langer dan twee jaar niet bezochte voorzieningen zijn opgenomen in de planning van 2012/2013. *NB.* Drie voorzieningen type 1 zijn aan het eind van het schooljaar 2011/2012 of begin 2012/2013 gesloten.

In het reguliere basisonderwijs is bijna 4 procent van de scholen zwak en 0,6 procent zeer zwak (september 2011). Bij de voorzieningen voor nieuwkomers is dit 9 procent (zwak) en 6 procent (zeer zwak). Ten opzichte van de vorige bestandsopname in 2006/2007 is wel flinke vooruitgang geboekt. Destijds waren 21 van de 36 scholen zwak (52,8 procent) of zeer zwak (5,6 procent).
Bij de groep recent onderzochte scholen ligt het percentage aangepaste arrangementen hoger dan bij de totale groep type 1 en 2-voorzieningen. Omdat na 2006/2007 de voorzieningen voor nieuwkomers niet meer regelmatig bezocht zijn,

zijn de percentages van de totale groep type 1- en type 2-voorzieningen deels verouderd en dus vertekend. Met 23 procent aangepaste arrangementen in 2011/2012 ligt het percentage echter aanzienlijk lager dan in 2006/2007 (58 procent). Hoewel er destijds een ander toezichtkader was en een deel van de toenmalige scholen/voorzieningen niet meer bestaat, kan de inspectie concluderen dat de kwaliteit van het onderwijs op voorzieningen voor nieuwkomers weliswaar zorgelijk blijft, maar in vergelijking met 2006/2007 wel is verbeterd.

2.1.1 Conclusie

In vergelijking met reguliere basisscholen hebben voorzieningen voor nieuwkomers relatief vaker een aangepast arrangement. In vergelijking met 2006/2007 is de kwaliteit van het onderwijs echter wel verbeterd. Toch krijgen de kwetsbare leerlingen op deze voorzieningen nog te vaak onderwijs van onvoldoende kwaliteit.

2.2 Beoordeling per indicator

Tabel 2.2 geeft weer hoe de voorzieningen op de diverse indicatoren beoordeeld zijn. Het betreft voorzieningen die bezocht zijn tussen januari 2010 en juni 2012. De oordelen zijn vergeleken met de oordelen gegeven in 2006/2007 en de oordelen voor Nederlandse basisscholen (voor zover mogelijk). De groep voorzieningen voor nieuwkomers wisselt door de tijd. De onderzochte groep uit 2010-2012 bestaat dus deels uit andere voorzieningen dan in 2006-2007.

De meerderheid van de voorzieningen (23) kreeg een kwaliteitsonderzoek (KO). Vier voorzieningen kregen een onderzoek naar kwaliteitsverbetering (OKV). Bij 22 voorzieningen gebruikte de inspecteur het toezichtkader po/vo, aangepast voor nieuwkomers. De overige vijf scholen zijn beoordeeld met een oude versie van het toezichtkader. Eén voorziening kreeg een onderzoek naar kwaliteitsverbetering met een zeer beperkte set indicatoren en is daarom verder buiten beschouwing gelaten.

De oordelen op de vergelijkbare indicatoren zijn bij elkaar opgeteld. Niet in alle gevallen waren er vergelijkbare indicatoren in de kaders opgenomen. Daardoor varieert het aantal scholen per indicator tussen de 22 en 26.

In tabel 2.2 staan de indicatoren beschreven zoals zij voorkomen in het toezichtkader po/vo, aangepast voor nieuwkomers. De tekst en inhoud van deze indicatoren wijkt op onderdelen af van het toezichtkader po/vo 2010 en van het in 2006/2007 gebruikte azc-kader.

Tabel 2.2 Percentages voldoende per indicator voor de kwaliteitsonderzoeken op voorzieningen voor nieuwkomers in 2010-2012 en 2006/2007 vergeleken met reguliere basisscholen in 2010/2011.

Indicator	**Kwaliteitsaspect**	**2010-2012**	**2006-2007**	**Basisonderwijs 2010/2011**
		% voldoende (N=22-26)	**% voldoende (N=36)**	**% voldoende (N=396)**
Opbrengsten				
1.4	De leerlingen ontwikkelen zich naar hun mogelijkheden	Niet te beoordelen	31	19
1.5	De sociale competenties van de leerlingen liggen op het niveau dat mag worden verwacht	Niet te beoordelen	--	29
Aanbod				
2.1	De aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde zijn gerelateerd aan de kerndoelen	100	90	97

2.2	De leerinhouden voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8	95	--	97
2.4	De school met een substantieel aantal leerlingen met een leerlinggewicht biedt bij Nederlandse taal leerinhouden aan die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen met een taalachterstand	68	81	98
2.5	De school heeft een specifiek aanbod om sociale competenties te ontwikkelen	88	81	--
Tijd				
3.1	De leraren maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd	68	87	98
Schoolklimaat				
4.7	Het personeel van de school zorgt ervoor dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan	100	100	--
Didactisch handelen				
5.1	De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof	96	100	91
5.2	De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer	96	100	99
5.3	De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten	96	96	97
Afstemming				
6.2	De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.	60	64	62
6.3	De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.	84		79
6.4	De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.	80	93	85
Vorderingen volgen				
7.1	De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen	69	62	94
7.2	De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen	50	82	65
7.3 sbo	De school stelt bij plaatsing voor iedere leerling een ontwikkelingsperspectief vast	73	--	--
7.4 sbo	De school volgt of de leerlingen zich ontwikkelen conform het ontwikkelingsperspectief en maakt naar aanleiding hiervan beredeneerde keuzes	36	--	--
7.6	De school maakt beredeneerde afwegingen bij de doorstroom van leerlingen binnen en buiten de school	100	--	--
Zorg				
8.1	De school signaleert vroegtijdig welke leerlingen zorg nodig hebben	54	--	93
8.3	De school voert de zorg planmatig uit	50	30	70
8.5	De school zoekt structurele samenwerking met ketenpartners waar noodzakelijke interventies op leerlingniveau haar eigen kerntaak overschrijden	100	--	--
Kwaliteitszorg				
9.1	De school heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie	80	--	--
9.2	De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen	42	26	66

9.4	De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten	65	52	83

2.2.1 Opbrengsten

In het aangepaste waarderingskader primair onderwijs worden de opbrengsten niet beoordeeld. Indien mogelijk wordt wel een uitspraak gedaan of de leerlingen zich ontwikkelen volgens hun ontwikkelingsperspectief. Dit bleek slechts op één school mogelijk.

Gezien de beperktheid van de analyse tot één schooljaar kunnen echter geen stevige uitspraken worden gedaan. De ontwikkeling lijkt gunstig; vrijwel alle voorzieningen zijn ten tijde van de onderzoeken volop aan de slag met ontwikkelingsperspectieven voor nieuwkomers. Bij de meeste voorzieningen kon de inspectie nog niet beoordelen of leerlingen zich volgens de verwachting ontwikkelen. Veel voorzieningen zijn namelijk pas in het najaar van 2011 gestart met het opstellen van ontwikkelingsperspectieven. Of ze zijn nog niet zo ver dat al twee evaluatiemomenten beschikbaar zijn. Daarnaast bemoeilijkt de korte verblijfsduur van de leerlingen het evalueren gedurende een langere tijd. Tot slot staan tekorten in de evaluatiesystematiek (verschillende soorten toetsen, te weinig specifieke doelen) het doen van uitspraken soms in de weg.

In het verleden beoordeelde de inspectie de opbrengsten vanuit het ontwikkelingsperspectief of door de ontwikkeling van nieuwkomers af te zetten tegen de normale ontwikkeling van leerlingen (een leerrendement van 100 procent). Omdat nieuwkomers zich sneller moeten ontwikkelen dan ‘normale’ leerlingen - zij moeten immers inlopen - is deze wijze van opbrengstenbeoordeling in 2011 aangepast.

De inspectie heeft geen instrumenten voor het meten van de sociale competenties met specifieke normen voor nieuwkomers. Indicator 1.5 is daarom niet beoordeeld. Om scholen te attenderen op het belang van het volgen van de sociaal-emotionele ontwikkeling, is de indicator wel gehandhaafd in de ‘standaard’ set van indicatoren.

2.2.2 Leerstofaanbod

Het leerstofaanbod van voorzieningen voor nieuwkomers is veelal niet dekkend voor de kerndoelen. Dit komt omdat het accent vooral ligt op de verwerving van de Nederlandse taal. Tijdens de kwaliteitsonderzoeken beoordeelt de inspectie of de leerinhouden in voldoende mate een relatie hebben met de kerndoelen. Dit houdt in dat nagegaan wordt of de onderwijsvoorziening zorgt voor een eigentijds, beredeneerd en structureel aanbod dat is gericht op (met name) de beheersing van de Nederlandse taal in woord en schrift. Daarbij moet veel aandacht zijn voor de mondelinge taalvaardigheid, de systematische verwerving van woordenschat, beginnende geletterdheid en lezen.

Daarnaast gaat de inspectie na of de voorziening beschikt over een eigentijds, beredeneerd en structureel aanbod voor beginnende gecijferdheid en rekenen-wiskunde. Het leerstofaanbod voor zowel Nederlandse taal als rekenen-wiskunde blijkt op alle onderzochte voorzieningen te voldoen. Deze score is redelijk vergelijkbaar met de score van reguliere basisscholen op indicator 2.1. In vergelijking met 2006/2007 is sprake van een toename van 10 procent.

Bij de beoordeling van indicator 2.2 wordt nagegaan in hoeverre het geboden aanbod aansluit bij het ontwikkelingsperspectief en/of het taal-, lees- en rekenniveau van leerlingen. Dit blijkt op 95 procent van de scholen het geval. Op een enkele school schiet het rekenaanbod qua aansluiting op het ontwikkelingsniveau van de leerlingen tekort. Dit doet zich vooral voor bij oudere

leerlingen die in het thuisland al onderwijs ontvangen hebben. Hoewel indicator 2.2 enigszins aangepast is voor de voorzieningen voor nieuwkomers, wijkt het percentage voldoende beoordelingen niet veel af van de beoordeling voor reguliere basisscholen.

Indicator 2.4 heeft betrekking op de mate waarin het taalaanbod passend is voor nieuwkomers. Gezien de opdracht van de voorzieningen wordt bij deze indicator van deze scholen meer verwacht dan van reguliere basisscholen. Op deze indicator ligt het percentage voldoende/goed voor scholen voor nieuwkomers veel lager (68 procent) dan voor reguliere basisscholen (98 procent). Ook ten opzichte van 2006/2007 is de beoordeling lager. Een passend taalaanbod blijkt voor ongeveer een derde van de voorzieningen voor nieuwkomers een punt van aandacht. De scholen laten tekorten zien in:

- de mate waarin de taalomgeving de taalontwikkeling ondersteunt en uitdaagt;
- de structurele plaats die ingeruimd is voor mondelinge taal (spreken en luisteren). Op enkele scholen is vooral sprake van schriftelijk onderwijs;
- de garantie dat in het woordenschatonderwijs minimaal tweeduizend woorden per jaar aangeboden worden;
- de aandacht voor begrijpend lezen voor leerlingen die dit qua taalniveau aankunnen.

Relatief meer scholen dan in 2006/2007 scoorden een onvoldoende op indicator 2.4. Dit komt doordat de criteria voor een voldoende aangescherpt zijn. Het verschil met de basisscholen komt mogelijk doordat aan basisscholen met minder dan 20 procent leerlingen met een leerlinggewicht, geen speciale eisen aan het taalaanbod gesteld worden en deze scholen dus veelal automatisch een voldoende krijgen.

Het merendeel (88 procent) van de voorzieningen beschikt over een structureel aanbod voor sociale competenties. Ook hier is, in vergelijking met 2006/2007, sprake van groei. Voor de leerlingen is dit gunstig, omdat ze zo in aanraking komen met nieuwe gewoonten en omgangsvormen. De voorziening voor nieuwkomers is voor de leerlingen vaak de eerst kennismaking met een Nederlandse school en de Nederlandse samenleving. Het aanbod voor sociale competenties is tevens gericht op de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen.

2.2.3 Leertijd

Op bijna een derde van de voorzieningen voor nieuwkomers gaan de leerkrachten onvoldoende efficiënt om met de leertijd. Dit ligt veel hoger dan in het reguliere basisonderwijs (2 procent onvoldoende) en in 2006/2007 (13 procent onvoldoende). Het gaat hierbij om:

- het onzorgvuldig omgaan met de beschikbare onderwijstijd, door bijvoorbeeld te laat beginnen met de instructie;
- te vroeg ophouden met de schooldag;
- te veel tijdverlies bij het wisselen van niveaugroepen.

Daarnaast kan op enkele scholen winst geboekt worden door beter af te wegen of de gekozen onderwijsactiviteiten en de tijd die eraan besteed wordt passen bij het onderwijsdoel.
De zorgvuldige omgang met onderwijstijd lijkt geen vanzelfsprekend aandachtspunt op voorzieningen voor nieuwkomers.

2.2.4 *Schoolklimaat*

Het schoolklimaat was en is een sterk punt in onderwijs aan nieuwkomers. De leerkrachten zijn veelal met hart en ziel begaan met hun leerlingen. Gezien de verschillende achtergronden van de leerlingen hechten de leerkrachten veel belang aan het creëren van een veilige schoolomgeving. Dit ziet de inspectie terug in de omgang met en tussen de leerlingen.

2.2.5 *Didactisch handelen*

De indicatoren die betrekking hebben op het didactisch handelen zijn op bijna alle voorzieningen (96 procent) met een voldoende of goed beoordeeld. Dit komt overeen met de beoordelingen in 2006/2007 en is vergelijkbaar met de percentages in het regulier basisonderwijs. De basisvaardigheden van leerkrachten zijn in ruime mate aanwezig. De eisen bij indicator 5.1 liggen hoger voor de voorzieningen van nieuwkomers dan voor het basisonderwijs. Bij de voorzieningen voor nieuwkomers omvat indicator 5.1 ook het werken volgens de principes van de NT2-didactiek (Nederlands als Tweede Taal). Het hoge percentage voldoende/goede beoordelingen op deze indicator is daarom een extra prestatie van leerkrachten aan voorzieningen voor nieuwkomers.

2.2.6 *Afstemming*

Net als in het basisonderwijs blijken leerkrachten van onderwijsvoorzieningen met name moeite te hebben met complexere didactische vaardigheden, zoals de afstemming van de instructie op de onderwijsbehoeften van de leerlingen. Op 60 procent van de voorzieningen hebben de leerkrachten dit voldoende in de vingers. De afstemming van de verwerkingsopdrachten en onderwijstijd is op 80 procent van de voorzieningen voldoende.
De afstemming van de onderwijstijd laat een daling zien ten opzichte van 2006/2007. Na 2006/2007 zijn veel voorzieningen voor nieuwkomers overgestapt van individueel gericht onderwijs naar een groepsgewijze aanpak, al dan niet vanuit groepsplannen of vaste leerroutes. Hierdoor is de hoeveelheid instructie die leerlingen krijgen, toegenomen. Het blijkt echter lastig om binnen deze organisatievorm de instructie en, in mindere mate, de onderwijstijd toe te snijden op de onderwijsbehoeften van de leerlingen. Dit is ook geen gemakkelijke opgave in een klas met vaak meer dan drie niveaus en leerlingen die bij binnenkomst niet aanspreekbaar zijn. Als complicerende factor komt daarbij nog dat leerlingen uit bijvoorbeeld Somalië of Afghanistan vrij vaak nooit op school gezeten hebben. Zelfstandig werken is daardoor, zeker bij aanvang, moeilijk.

2.2.7 *Vorderingen volgen*

Voor het beoordelen van het toetsinstrumentarium (indicator 7.1) op voorzieningen voor nieuwkomers gelden andere criteria dan in het reguliere basisonderwijs. Scholen moeten minimaal landelijk genormeerde toetsen voor technisch lezen en woordenschat en (zo mogelijk) rekenen-wiskunde afnemen. Bij leerlingen waarvan het taalniveau voldoende hoog is, dienen ook toetsen voor begrijpend lezen en spelling afgenomen te worden. Daarnaast dient de school te beschikken over een observatie-instrumentarium voor kleuters.
Tabel 2.2 laat zien dat ongeveer 70 procent van de voorzieningen aan deze criteria voldoet. De voorzieningen voor nieuwkomers beschikken in mindere mate over een adequaat toetsinstrumentarium dan reguliere basisscholen. Sinds 2006/2007 heeft er geen grote groei plaats gevonden. Scholen die niet over een adequaat toetsinstrumentarium beschikken, hebben veelal geen observatie-instrumentarium voor kleuters en/of maken geen structureel gebruik van toetsen voor begrijpend lezen (spelling) als kinderen dat wel aan zouden kunnen.
Indicator 7.2 wordt op dezelfde manier beoordeeld als in het regulier basisonderwijs. De helft van de voorzieningen volgt en analyseert systematisch de voortgang in de

ontwikkeling van leerlingen. Dit percentage ligt lager dan in het regulier basisonderwijs en veel lager dan in 2006/2007. Dit laatste is waarschijnlijk toe te schrijven aan veranderingen in de inhoud van de indicator: het ontbreken van een instrument voor het volgen van de sociaal-emotionele ontwikkeling valt nu onder indicator 7.2. Dit is ook de voornaamste oorzaak van de lage score op indicator 7.2. Dit is opmerkelijk gezien het grote belang dat de scholen hechten aan de sociaal-emotionele ontwikkeling van nieuwkomers, maar ook verklaarbaar uit de mindere geschiktheid van bestaande instrumenten voor deze doelgroep.
Andere oorzaken voor een onvoldoende op indicator 7.2 liggen bij tekorten in het afnemen en analyseren van methodetoetsen.

2.2.8 *Ontwikkelingsperspectieven*

Omdat er geen opbrengstnormen zijn voor nieuwkomers, is in het aangepaste kader voor nieuwkomers (net als in het speciaal basisonderwijs) gekozen voor een centrale plaats voor het werken met ontwikkelingsperspectieven. Dit om zowel het opbrengstgericht werken te stimuleren als om meer zicht te krijgen op de ontwikkeling van leerlingen. Deze verandering sluit aan bij ontwikkelingen in het werkveld. LOWAN is al enige tijd bezig om voorzieningen voor nieuwkomers te stimuleren en begeleiden in het werken met ontwikkelingsperspectieven. Hierbij wordt het accent gelegd op het stellen van ambitieuze doelen: leerlingen moeten inhalen, in plaats van zich ‘gewoon’ ontwikkelen. De effecten van deze inspanningen, gecombineerd met de introductie van het aangepaste inspectiekader, zijn inmiddels zichtbaar op de voorzieningen. Op bijna driekwart ervan zijn ontwikkelingsperspectieven opgesteld voor alle leerlingen voor minimaal technisch lezen of woordenschat. In de context van het NT2-onderwijs betekent dit veelal dat ontwikkelingsperspectieven opgesteld worden voor groepen nieuwkomers met een min of meer vergelijkbare achtergrond (analfabeet, gealfabetiseerd - maar niet in het Latijnse schrift en gealfabetiseerd - wel in het Latijnse schrift).
De meeste voorzieningen (ruim 60 procent) zijn er nog niet in geslaagd om vervolgens het leerstofaanbod in de klas te koppelen aan de ontwikkelingsperspectieven van de leerlingen. Of deze systematiek is nog zo pril dat er geen evaluaties van en aanpassingen in de ontwikkelingsperspectieven plaats gevonden hebben. De ontwikkelingen lijken echter gunstig. De verwachting is dat bij een volgend inspectiebezoek voorzieningen op dit punt een flink stap vooruit hebben gemaakt.

Voorzieningen voor nieuwkomers (met uitzondering van enkele azc-scholen) zijn vooral gericht op het voorbereiden van leerlingen op de overstap naar het reguliere basisonderwijs. Omdat de voorzieningen alleen subsidie ontvangen voor leerlingen die korter dan een jaar in Nederland verblijven, wordt gestreefd naar een overplaatsing naar het reguliere basisonderwijs na één jaar onderwijs op een nieuwkomersvoorziening. Voor een goede start op de ontvangende basisschool/vervolgschool is het essentieel dat de voorziening voor nieuwkomers een inhoudelijk goed gevuld onderwijskundig rapport opstelt. Zo weet de vervolgschool wat de leerling kan en is zoveel mogelijk sprake van een doorgaande lijn in het onderwijs. De voorzieningen dragen allemaal zorg voor een goede overdracht naar de vervolgschool. Indien mogelijk bespreekt de leraar/intern begeleider van de school van herkomst het onderwijskundig rapport door met de ontvangende school.
Specifiek voor azc-scholen geldt dat leerlingen soms onverwacht naar een ander azc-centrum overgeplaatst worden, zonder dat de school hiervan op te hoogte is. Zowel de ontvangende school als de school van herkomst steken veel tijd en energie in het achterhalen waar kinderen vandaan komen c.q. naartoe zijn gegaan, zodat de lijn in het onderwijs door kan gaan. Dit gaat echter geregeld fout en leidt tot een

‘blanco’ begin op de ontvangende school en een breuk in de doorgaande lijn. Dit is de scholen echter niet geheel aan te rekenen.

2.2.9 *Zorg*

Omdat de leerlingen vaak maar kort op de voorziening voor nieuwkomers verblijven, is het realiseren van planmatige zorg lastig. Voordat het traject opgestart is, zijn kinderen soms al weer weg. De korte verblijfsduur is echter geen excuus om niet te signaleren en te handelen. In geval van ernstige of zeer opvallende problemen, die de begeleidingsmogelijkheden van de school overstijgen, wordt op alle voorzieningen contact gezocht met externe partners. Is er echter sprake van beperktere onderwijsleerproblemen dan blijkt dat maar de helft van de voorzieningen deze adequaat signaleert en vervolgens planmatige zorg biedt.
De helft van de voorzieningen beschikt niet over vaste criteria om te bepalen wanneer sprake is van een zorgleerling. Met de introductie van ontwikkelingsperspectieven in het nieuwkomersonderwijs lijken de scholen handreikingen te krijgen om deze criteria op te stellen.

De planmatige begeleiding van zorgleerlingen komt op de helft van de scholen onvoldoende uit de verf doordat:

- de begeleiding beperkt blijft tot ‘afstemming’;
- de kwaliteit van de begeleiding onvoldoende planmatig uitgewerkt is;
- zorgleerlingen in het geheel geen extra begeleiding krijgen.

De kwaliteit van de zorg is wel verbeterd ten opzichte van 2006/2007, maar ligt aanzienlijk onder het niveau van de basisschool. In het verleden werd er in veel gevallen vanuit gegaan dat alle leerlingen zorgleerlingen waren en het totale onderwijs ‘zorg’ betrof. Verondersteld werd dat specifieke, planmatige zorg niet nodig zou zijn. Deze opvatting verdwijnt geleidelijk en maakt plaats voor een continuüm van zorg binnen de scholen.

2.2.10 *Kwaliteitszorg*

In vergelijking met 2006/2007 heeft de kwaliteitszorg op de voorzieningen aan kwaliteit gewonnen. Wel blijft het niveau lager dan binnen het basisonderwijs. Enerzijds is dit toe te schrijven aan contextfactoren:

- sommige voorzieningen bestaan nog maar kort. Daardoor wordt alle tijd en energie besteed aan het opstarten van de school en contacten leggen met het scholenveld;
- de voorzieningen zijn meestal klein (twee tot vier klassen). Een paar mensen voeren alle taken uit. Kwaliteitszorg vormt daarbij de sluitpost;
- de voorzieningen worden geplaagd door veel wisselingen in de aansturing. Coördinatoren en locatieleiders wisselen veelvuldig. Voorzieningen worden doorgeschoven van de ene naar de andere hoofdlocatie. Een systematische kwaliteitszorg komt daardoor niet van de grond;
- besturen hebben gedurende langere tijd minder aandacht besteed aan het onderwijs op de voorzieningen voor nieuwkomers. Door (onder andere) het door de inspectie opnieuw onder de aandacht brengen van deze voorzieningen lijkt de belangstelling van de besturen toe te nemen. De mogelijkheden voor professionalisering lijken groter te worden. De aandacht voor continuïteit in het team en behoud van deskundigheid neemt toe.

Anderzijds ligt er ook een verklaring bij schoolfactoren. Binnen de voorzieningen voor nieuwkomers was in het verleden de neiging groot om zich vanuit betrokkenheid vooral te richten op de individuele, vaak sociaal-emotionele problematiek van de leerlingen. Doordat de aandacht voor opbrengstgericht werken

en een professionele organisatie toeneemt, verandert geleidelijk de aard van de aansturing van (met name) emotioneel betrokken, naar doelgericht, planmatig en systematisch. In deze slag naar de versterking van de kwaliteit vervult LOWAN een stimulerende en ondersteunende rol. Zij heeft kwaliteitskaarten ontwikkelt die aansluiten bij deze specifieke groep scholen.
In het algemeen hebben de voorzieningen goed zicht op de kenmerken van hun leerlingenpopulatie. Omdat de aard van de populatie sterk kan wisselen, afhankelijk van politieke besluitvorming, conflicten en economische omstandigheden in het buitenland, is anticiperen op veranderingen in de leerlingenpopulatie lastig. De meeste voorzieningen passen hun onderwijs echter wel voldoende aan als een nieuwe leerlingenpopulatie andere onderwijsbehoeften blijkt te hebben.

Binnen het nieuwkomersonderwijs komt opbrengstgericht werken nog slechts in beperkte mate voor. Op individueel niveau wordt de ontwikkeling van leerlingen gevolgd. De evaluatie van opbrengstgegevens op groeps- en schoolniveau is op de meeste scholen nog niet uitgewerkt. Een kleine groep scholen (40 procent) beschikt al wel over een systematiek waarbij op school-, groeps- of bouwniveau nagegaan wordt of eigen normen behaald worden. Dit levert relevante informatie op voor de bijstelling van het aanbod. Uitstroomgegevens (hoe doen de leerlingen het na uitstroom in de basisschool) worden nog nauwelijks gebruikt als bron van informatie en evaluatie. Scholen geven aan te weinig tijd te hebben om deze informatie te achterhalen.
Met name op het terrein van opbrengstgericht werken, werken met ontwikkelingsperspectieven, een adequaat leerstofaanbod en NT2-didactiek hebben scholen behoefte aan goede voorbeelden en aan ondersteuning. LOWAN (in haar functie van expertisecentrum) en de regionale netwerken van LOWAN spelen een centrale rol bij het voorzien in deze behoeften. Zij zorgen samen voor verspreiding van nieuwe materialen, initiëren verbeteringen, faciliteren uitwisseling van ervaringen en fungeren als discussieforum/vraagbaak binnen het nieuwkomersonderwijs. Dit blijkt van grote waarde bij de kwaliteitsverbetering van dit type onderwijs.

2.3 Conclusie

Constante, sterke punten van de voorzieningen voor nieuwkomers liggen bij het schoolklimaat en het didactisch handelen. Een terugval in kwaliteit is zichtbaar in het passend taalaanbod en het efficiënt inzetten en afstemmen van de leertijd. Punten voor verbetering blijven de afstemming van met name de instructie, het volgen van de vorderingen van leerlingen, de zorg en de kwaliteitszorg. Werken met ontwikkelingsperspectieven is een relatief nieuwe ontwikkeling. Deze lijkt echter wel vaste grond gekregen te hebben binnen het onderwijs aan nieuwkomers.

3 Verschillen in kwaliteit tussen type 1 en 2

Let op!
Door het geringe aantal voorzieningen heeft een enkele school een relatief groot effect op de percentages. Dit dient in dit hele hoofdstuk in het achterhoofd gehouden te worden.

3.1 Verschil in toezichtarrangementen

In het totaal zijn in Nederland (per 1 juni 2012) 22 azc-scholen (type 1) en 13 (bekende) zelfstandig opererende voorzieningen voor nieuwkomers. Hoewel beide typen op het eerste gezicht eenzelfde soort onderwijs betreffen, blijken er toch verschillen in kwaliteit te bestaan (zie tabel 3.1). Het percentage basisarrangementen ligt bij de type 2-voorzieningen 9 procent hoger dan bij de type 1-scholen. Voor recent bezochte scholen is dit verschil 13 procent ten gunste van de type 2-voorzieningen. Het kwaliteitsverschil blijkt ook uit het aantal zeer zwakke scholen. Geen enkele type 2-voorziening is zeer zwak, terwijl twee van de zeventien azc-scholen zeer zwak zijn.

Tabel 3.1 Overzicht toezichtarrangementen van type 1 en 2

Toezichtarrangement	**Alle type 1 (azc)**	**Alle type 2 (NK)**	**Type 1 bezocht 2010/2012**	**Type 2 bezocht 2010/2012**
Basis	18 (82%)	10 (91%)	13 (76%)	8 (89%)
Zwak	2 (11%)	1 (9%)	2 (12%)	1 (11%)
Zeer zwak	2 (11%)	0 (0%)	2 (12%)	0 (0%)
Totaal	22 (100%)	11 (100%)	17 (100%)	9 (100%)
Onbekend	0	2	-	-

Een mogelijke verklaring voor dit kwaliteitsverschil vormen de moeilijkere omstandigheden waaronder azc-scholen functioneren. Zowel type 1- als type 2-voorzieningen kampen met een voortdurende in- en uitstroom van leerlingen afkomstig uit steeds wisselende bevolkingsgroepen met uiteenlopende schoolervaring. Dit bemoeilijkt de continuïteit in het onderwijs en het team. Azc-scholen worden daarnaast echter geconfronteerd met onverwachte veranderingen in het asielbeleid. Daardoor kan de aard van de leerlingenpopulatie ineens veranderen: bijvoorbeeld van eerste opvang gericht op kinderen die rechtstreeks uit het buitenland afkomstig zijn naar opvang van leerlingen die opgegroeid zijn in Nederland en uitgezet gaan worden (of omgekeerd). Of: van de school wordt ineens verwacht dat zij onderwijs gaat verzorgen voor leerlingen die slechts enkele weken in Nederland mogen blijven. Op dit soort veranderingen kunnen scholen zich niet voorbereiden. Het kost tijd om het onderwijs aan deze veranderingen aan te passen en dit is merkbaar in de kwaliteit van het onderwijs.

Azc-scholen lijken tevens wat langzamer aan de slag te gaan met de invoering van nieuwe werkwijzen en aanpakken. Wellicht als gevolg van de genoemde omstandigheden, maar ook tekorten in de aansturing van de school lijken hierbij een rol te spelen.

3.1.1 Conclusie

De onderwijskwaliteit ligt op zowel type 1- als type 2-voorzieningen lager dan in het reguliere basisonderwijs. Voor type 1 geldt dit in nog sterkere mate. Context- en schoolfactoren spelen hierbij een rol.

3.2 Verschillen in onderwijskwaliteit

Een vergelijking van het percentage voldoendes op de verschillende indicatoren tussen type 1, type 2 en het reguliere basisonderwijs laat opvallende verschillen zien. Op de indicatoren betreffende het didactisch handelen, het schoolklimaat en een deel van het aanbod (2.1, 2.2 en 2.5) is de kwaliteit van de verschillende groepen redelijk vergelijkbaar (rekening houdend met de vertekening in de percentages door de kleine aantallen bij m.n. type 2). De kwaliteit op de overige indicatoren loopt uiteen voor de drie groepen scholen (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2 Overzicht van de percentages voldoende per indicator voor type 1 en type 2 in vergelijking met het basisonderwijs en met elkaar

Indicator	**Kwaliteitsaspect**	**Type 1**	**Type 2**	**Basisonderwijs 2010/2011**
		% goed/ vold (N=13-17)	**% goed/ vold (N=9)**	**% goed/ vold (N=396)**
Aanbod				
2.1	De aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde zijn gerelateerd aan de kerndoelen	100	100	97
2.2	De leerinhouden voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8	100	89	97
2.4	De school met een substantieel aantal leerlingen met een leerlinggewicht biedt bij Nederlandse taal leerinhouden aan die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen met een taalachterstand	54	89	98
2.5	De school heeft een specifiek aanbod om sociale competenties te ontwikkelen	88	89	--
Tijd				
3.1	De leraren maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd	82	56	98
Schoolklimaat				
4.7	Het personeel van de school zorgt ervoor dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan	100	100	--
Didactisch handelen				
5.1	De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof	94	100	91
5.2	De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer	94	100	99
5.3	De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten	100	89	97
Afstemming				
6.2	De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.	69	44	62
6.3	De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in	94	67	79

	ontwikkeling tussen leerlingen.			
6.4	De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.	88	67	85
Vorderingen volgen				
7.1	De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen	65	78	94
7.2	De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen	54	44	65
7.3 sbo	De school stelt bij plaatsing voor iedere leerling een ontwikkelingsperspectief vast	62	89	--
7.4 sbo	De school volgt of de leerlingen zich ontwikkelen conform het ontwikkelingsperspectief en maakt naar aanleiding hiervan beredeneerde keuzes	23	56	--
7.6	De school maakt beredeneerde afwegingen bij de doorstroom van leerlingen binnen en buiten de school	100	100	--
Zorg				
8.1	De school signaleert vroegtijdig welke leerlingen zorg nodig hebben	47	67	93
8.3	De school voert de zorg planmatig uit	35	78	70
8.5	De school zoekt structurele samenwerking met ketenpartners waar noodzakelijke interventies op leerlingniveau haar eigen kerntaak overschrijden	100	100	--
Kwaliteitszorg				
9.1	De school heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie	75	89	--
9.2	De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen	29	67	66
9.4	De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten	71	56	83

De kwaliteiten van de azc-scholen liggen, in vergelijking met het basisonderwijs en type 2-voorzieningen, bij de afstemming van de instructie, de verwerking en de leertijd op de onderwijsbehoeften van de leerlingen.

Meer dan 90 procent van de azc-scholen differentieert in voldoende mate in de verwerking. Door de grote niveauverschillen tussen de leerlingen van azc-scholen wordt vaker gekozen voor werken in kleine subgroepjes of individueel. Hierdoor wordt een grotere mate van afstemming op individuele onderwijsbehoeften gerealiseerd dan in de basisscholen en type 2-voorzieningen. Bij die laatste wordt relatief vaak klassikaal met grotere niveaugroepen gewerkt. De meer individueel gerichte aanpak op de azc-scholen kan wel als nadeel hebben dat er minder instructietijd per leerling is. Omdat de opbrengsten nog niet beoordeeld kunnen worden, kan geen uitspraak gedaan worden over de effectiviteit van de verschillende aanpakken.

Type 2-voorzieningen onderscheiden zich op meerdere terreinen positief ten opzichte van azc-scholen. Vrijwel alle type 2-voorzieningen hebben ontwikkelingsperspectieven voor hun leerlingen opgesteld en bijna de helft van hen gebruikt deze ook voor de vormgeving van het leerstofaanbod. Doordat deze indicatoren (7.3 en 7.4) cruciaal zijn bij het bepalen van het toezichtarrangement hebben type 2-voorzieningen vaker een basisarrangement.

De type 2-voorzieningen lijken zich vooral te richten op het binnen 1 tot 1,5 jaar de leerlingen door te plaatsen naar het reguliere basisonderwijs, uitzonderingen daargelaten. Voor azc-scholen ligt dit veel diverser. Sommige hebben de opzet om na een jaar door te plaatsen, maar veel vaker is het perspectief van de leerlingen onduidelijk of het verblijf erg kort. Hierdoor worstelen azc-scholen met het opstellen van ontwikkelingsperspectieven.

Het duidelijke doel van het onderwijs biedt de type 2-scholen houvast. Niet alleen bij het formuleren van ontwikkelingsperspectieven, maar ook bij de ontwikkeling van een leerstofaanbod dat toewerkt naar een zo vloeiend mogelijke overstap naar het basisonderwijs. Dit kan mogelijk verklaren waarom type 2-voorzieningen vaker een passend taalaanbod aanbieden dan azc-scholen.

Azc-scholen lijken zich echter ook minder op de hoogte te hebben gehouden van recente ontwikkelingen op het terrein van NT2-onderwijs. Daardoor is op een aantal scholen sprake van een te smal aanbod. Dit doet zich ook voor bij het werken met ontwikkelingsperspectieven. Deze vernieuwing staat bij azc-scholen vaker in de kinderschoenen dan bij de type 2-voorzieningen. Dit lijkt in tegenspraak met het gegeven dat azc-scholen vaker planmatig werken aan hun schoolontwikkeling. De lagere scores op de indicatoren 9.1 en 9.2 duiden echter op een minder stevige basis voor de schoolontwikkeling. Worden de goede dingen gedaan? Azc-scholen laten zich bij hun schoolontwikkeling minder leiden door de onderwijsbehoeften van hun leerlingpopulatie en/of de onderwijsresultaten van hun leerlingen.

Het onderwijs op type 2-voorzieningen kenmerkt zich verder door een hogere mate van doelgericht en opbrengstgericht werken. De ontwikkelingsperspectieven geven deze voorzieningen een instrument in handen waarmee zowel op individueel niveau als op schoolniveau doelen gesteld kunnen worden. De effecten van het werken met ontwikkelingsperspectieven komen tevens naar voren in de zorg en begeleiding. Vanuit de ontwikkelingsperspectieven kunnen scholen criteria afleiden waarmee bepaald kan worden of een leerling zich voldoende goed ontwikkelt. Type 2-voorzieningen hebben zich deze wijze van signaleren van zorgleerlingen al meer eigen gemaakt dan azc-scholen. Zij ontdekken zorgleerlingen eerder en bieden hen ook doelgerichtere hulp.

3.3 Conclusie

De kwaliteit van type 1- en 2-voorzieningen is vergelijkbaar voor de aspecten didactisch handelen, schoolklimaat en delen van het leerstofaanbod. Op de overige indicatoren met uitzondering van de afstemmingsindicatoren overtreffen de type 2-voorzieningen de azc-scholen in kwaliteit. De azc-scholen worden bij de vormgeving van doelgericht en opbrengstgericht onderwijs gehinderd door de onduidelijke toekomst van hun leerlingen.

4 Knelpunten in het onderwijs aan nieuwkomers

De inspectie heeft ook een signalerende functie betreffende knelpunten in het onderwijs. Tijdens de onderzoeken en in contacten met het veld zijn punten naar voren gekomen die van invloed (kunnen) zijn op de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers. Deze zaken overstijgen het niveau van de individuele school. In dit hoofdstuk staat een overzicht van de knelpunten.

4.1 Azc-scholen

1. AZC-scholen zijn regelmatig niet op de hoogte van besluiten rondom verplaatsingen van kinderen en gezinnen. Scholen kunnen zich dan niet voorbereiden op de komst of het vertrek van leerlingen. Onverwachte overplaatsingen tasten het gevoel van veiligheid bij leerlingen en ouders aan. Dit legt een druk op het pedagogisch klimaat in de school. Een plotselinge overplaatsing verstoort tevens de doorgaande ontwikkeling van leerlingen. Er is voor de school geen tijd om een onderwijskundig rapport voor de vervolgschool mee te geven. Omdat de vervolgschool geregeld onbekend is, kan het onderwijskundig rapport ook niet nagestuurd worden. Het achterhalen van de nieuwe school kost veel tijd en is niet altijd mogelijk.
   In het voortgezet onderwijs leidden deze onverwachte overplaatsingen in enkele gevallen tot thuiszitten. Ook in het basisonderwijs kreeg de inspectie signalen dat leerlingen niet aankomen op de basisschool of azc-school en dus mogelijk thuiszitten. Azc-scholen gaan wisselend om met het voorschrift dat leerlingen alleen uitgeschreven mogen worden als zij ergens anders weer ingeschreven worden. Hierbij spelen onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is en gebrek aan tijd/personeel een rol.

2. In de gezinslocaties doet deze problematiek zich in sterker vorm voor. Op een gezinslocatie verblijven gezinnen met minderjarige kinderen die geen recht meer hebben op opvang. Hun asielverzoek is afgewezen en zij moeten het land verlaten. Om te voorkomen dat gezinnen met onbekende bestemming vertrekken als ze weten dat ze uitgezet worden, wordt vooraf niet of nauwelijks met de gezinnen en de azc-school gecommuniceerd over het moment van uitzetting. De uitzettingen brengen onrust en emotionele problemen teweeg bij leerlingen en kunnen leiden tot gedragsproblemen op school. Dit heeft zijn weerslag op het pedagogisch klimaat. Deze omstandigheden op een gezinslocatie zorgen voor extra werkdruk en belasting van het personeel.

3. Asielbeleid is, vanuit haar aard, aan veranderingen onderhevig. Deze veranderingen hebben consequenties voor het aantal azc's en hun functie. Een azc kan als gevolg hiervan plotseling van functie veranderen, bijvoorbeeld van een opvangcentrum naar een gezinslocatie. Dit leidt ertoe dat de leerlingenpopulatie in een korte periode verandert van (bijvoorbeeld) in Nederland opgegroeide leerlingen in niet-aanspreekbare leerlingen waarbij ook de verblijfsduur verandert.
   Scholen staan daardoor voor de opdracht het onderwijs op zeer korte termijn anders in te richten. Dit vraagt om specifieke bekwaamheden van leraren en stelt bepaalde eisen aan het aanbod. Scholen kunnen deze omslag niet altijd snel (in enkele weken/maanden) maken.
   Veranderingen in het asielbeleid hebben hun weerslag op het aantal azc's in Nederland. Dit geldt ook voor de scholen die aan de centra verbonden zijn. Op dit moment gaat het vooral om het in snel tempo sluiten van centra en scholen.

Sluiten van azc's leidt tot verlies van expertise op de azc-scholen en verplichte mobiliteit van leerkrachten. De expertise is vaak niet meer beschikbaar als een school later weer heropend wordt. Onduidelijkheid over het voortbestaan van een azc-school leidt eveneens tot verloop onder het personeel. Dit alles komt de continuïteit in en de kwaliteit van het onderwijs niet ten goede.

4. De bedoeling is dat uiterlijk binnen vier weken vastgesteld wordt of een asielaanvraag toegewezen of afgewezen wordt of dat een verlengde asielprocedure nodig is. Binnen een maand worden de gezinnen in een procesopvanglocatie uitgezet of doorgeplaatst.
   Het beleid ten opzichte van kinderen in de leerplichtige leeftijd, die slechts een korte tijd in Nederland verblijven, is wisselend. Kinderen vanaf vijf jaar zijn leerplichtig, maar geldt dit ook voor kinderen die naar verwachting minder dan twee weken in Nederland zijn? De aanpak van scholen en gemeenten wisselt op dit punt. Op sommige procesopvanglocaties gaan kinderen naar school, op andere locaties niet. Waar de kinderen wel naar school gaan, worden de scholen geconfronteerd met sterk wisselende en onvoorspelbare leerlingenaantallen en een flinke hoeveelheid bijkomende werkzaamheden en administratie.

   Een ander probleem wordt veroorzaakt doordat mensen maar in één land asiel mogen aanvragen. Is dit al in een ander land gebeurd, dan wordt men binnen 29 dagen uitgezet. Scholen die met leerlingen met een dergelijke korte verblijfsduur te maken hebben, kiezen veelal voor de inrichting van een aparte klas voor deze leerlingen. Omdat de aantallen leerlingen onvoorspelbaar zijn, legt dit een claim op financiële middelen.

5. Voor kinderen in een gezinslocatie is het perspectief onduidelijk. De bedoeling is dat de gezinnen uitgezet worden, maar vaak blijkt een snelle uitzetting niet mogelijk. In een aantal gevallen krijgt een gezin uiteindelijk toch een verblijfsvergunning. Dit maakt het moeilijk om te bepalen wat een passend onderwijsaanbod is. De inspectie gaat ervan uit dat voorzieningen voor nieuwkomers ontwikkelingsperspectieven opstellen. Maar op scholen verbonden aan een gezinslocatie is dit lastig; het perspectief van de leerlingen is namelijk niet duidelijk.

4.2 Onderwijs aan nieuwkomers

1. Veranderingen in leerlingenpopulatie en -aantallen zijn voor scholen lastig te hanteren. Afhankelijk van vluchtelingenstromen krijgen scholen te maken met analfabete leerlingen, geletterde leerlingen in een niet-verwante taal (bijvoorbeeld Chinees) of geletterde leerlingen in een enigszins verwante taal (bijvoorbeeld Russisch).
   Verder stromen in type 2-scholen in toenemende mate kinderen in van arbeidsmigranten uit de voormalige Oostbloklanden. Een groep met leerlingen die allemaal een andere taal spreken, is geen uitzondering. De verschillende achtergronden van nieuwkomers leiden tot andere eisen aan het aanbod. Scholen kunnen moeilijk anticiperen op veranderingen in leerlingenpopulatie. Ze moeten vooral snel reageren. Scholen beschikken daardoor niet altijd op tijd over het juiste aanbod voor de aanwezige groep leerlingen.
   Wisselingen in het aantal leerlingen leiden daarnaast tot voortdurende veranderingen in het team (aannemen, afvloeien). Het is moeilijk om een stabiel team op te bouwen en expertise te borgen.

2. Na een jaar stopt de aanvullende bekostiging van nieuwkomers. De reguliere bekostiging voorziet niet in faciliteiten voor voorzieningen voor nieuwkomers. Daarnaast komen lang niet alle nieuwkomersleerlingen in aanmerking voor extra financiering vanuit de gewichtenregeling.
   Kinderen van asielzoekers blijven bij een langer verblijf vaak op de azc-school (type 1). Bij nieuwkomerleerlingen die worden opgevangen en onderwijs krijgen

in speciale voorzieningen (type 2 en type 3) is het streven ze na een jaar (veertig schoolweken) in het reguliere basisonderwijs te plaatsen. Als nieuwkomers na een jaar doorstromen naar het reguliere basisonderwijs, is hun taalniveau vaak nog te laag. Daardoor kunnen zij niet optimaal meedoen en profiteren van het onderwijs. Dit geldt sterker naarmate kinderen ouder zijn.

Door het stoppen van de extra bekostiging na een jaar worden kinderen geregeld doorgeplaatst naar het basisonderwijs, terwijl hun niveau nog te laag is. Een ongewenst gevolg kan zijn dat basisscholen drempels opwerpen bij de toelating van nieuwkomers. Sommige scholen weigeren nieuwkomers. Door gebrek aan middelen kunnen voorzieningen voor nieuwkomers weinig tot niets betekenen voor de begeleiding van basisscholen in de vervolgopvang van nieuwkomers. Basisscholen moeten daardoor zelf uitvinden hoe ze met deze leerlingen om moeten gaan. In sommige gevallen bieden scholen nieuwkomerleerlingen geen enkele specifieke ondersteuning. Voor de doorgaande ontwikkeling van nieuwkomers is dit geen optimale situatie.

Daarnaast leidt, volgens nieuwkomervoorzieningen, de ‘druk op opbrengsten’ in verband met oordelen van de inspectie tot terughoudendheid bij basisscholen om leerlingen te plaatsen. De basisscholen lijken onvoldoende op de hoogte van de mogelijkheid dat de inspectie nieuwkomers buiten de beoordeling van de (tussen- en) eindopbrengsten houdt (tot vier jaar na de komst naar Nederland).

3. De bekostiging loopt structureel achter bij het aantal leerlingen[11]. Gezien de schommelingen in leerlingenaantallen werkt dit voor scholen belemmerend. Voor scholen leidt dit alles tot problemen met het rondkrijgen van de formatie waardoor (onnodig) mobiliteit in het team ontstaat.
   De bekostiging start zodra een leerling de eerste dag op school zit. Zit een kind in eerste instantie niet op de juiste plek, en komt hij pas later naar een voorziening voor nieuwkomers, dan wordt de verblijfsperiode op de eerste school in mindering gebracht op de duur van de bekostiging.
   Scholen en klassen voor nieuwkomers zijn verbonden aan een moederschool. De financiële knelpunten van de nieuwkomervoorziening zorgen voor druk op de formatie van de moederschool of de eventuele andere scholen onder hetzelfde bevoegd gezag. Het is afhankelijk van het bestuur hoe hiermee omgegaan wordt. In sommige gevallen leidt dit ertoe dat de nieuwkomervoorziening binnen en tussen besturen verplaatst worden.

4. Binnen het regionale onderwijsveld is het niet altijd duidelijk dat er een nieuwkomersvoorziening is, welke leerlingen op deze voorziening geplaatst kunnen worden en hoe de overdracht van middelen geregeld is. Besturen maken hier niet altijd afspraken over. Hierdoor komen kinderen van nieuwkomers niet automatisch op de meest passende onderwijsplek. In regio’s met krimp worden kinderen van nieuwkomers soms niet geplaatst binnen een nieuwkomervoorziening, maar op de basisschool.
   Ook de positie van een voorziening voor nieuwkomers binnen passend onderwijs is onduidelijk. Is dit een apart ondersteuningsprofiel? Het is van belang dat scholen voor nieuwkomers in de organisatie van passend onderwijs aparte aandacht krijgen.

11 Peildata: 1 oktober voor de periode augustus tot en met november; 1 februari voor de periode december tot en met maart; 1 juni voor de periode april tot en met juli.

5 Nawoord

Nog niet alle voorzieningen voor nieuwkomers (type 1 en 2) zijn de afgelopen twee jaar met een kwaliteitsonderzoek bezocht. In 2013 zal de tweejaren toezichtcyclus afgerond worden en is er een actueel zicht op de kwaliteit van alle voorzieningen. De inspectie voert tevens enkele pilots uit waarin de mogelijkheden verkend worden voor toezicht op de type 3 voorzieningen (nieuwkomersklassen verbonden aan basisscholen).

Nieuwkomers vormen een kleine groep binnen het onderwijs. Het betreft leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers verdient blijvende aandacht. Er is, in vergelijking met 2006-2007, sprake van een toename van onderwijskwaliteit op deze voorzieningen, maar de kwaliteit op vijftien procent van de voorzieningen schiet nog tekort. Daarnaast opereren voorzieningen voor nieuwkomers in een dynamische context met veel onzekerheden. Dit vraagt van scholen een voortdurend evalueren en bijstellen van hun onderwijs zodat het onderwijs afgestemd blijft op de onderwijsbehoeften van de leerlingen.

De inspectie heeft oog voor de soms moeilijke omstandigheden waaronder voorzieningen voor nieuwkomers werken. Niet alle knelpunten zijn oplosbaar. Binnen haar mogelijkheden probeert de inspectie echter wel een bijdrage te leveren aan de versterking van de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers.

Bijlage 1

Reactie COA bij het rapport van de Inspectie van het Onderwijs "Evaluatie toezicht op voorzieningen voor nieuwkomers 2011/2012"

Het COA heeft als wettelijke taak om de opvang te verzorgen van asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen. Bij de vestiging van een opvangcentrum worden vooraf afspraken gemaakt met de gemeente en de lokale schoolbesturen om te voorzien in voldoende en passend onderwijs voor de leerplichtige leerlingen woonachtig in het opvangcentrum.
Het COA is gedreven om, samen met de lokale partijen, het onderwijs op een goede en verantwoorde wijze vorm te geven.
Het is ook om die reden dat het COA zorgvuldig kennis heeft genomen van de knelpunten in het onderwijs als weergegeven in het rapport van de onderwijsinspectie. Samen met het departement wordt gezocht naar mogelijkheden deze knelpunten te verkleinen of te doen verdwijnen.

Problemen voortkomend uit verplaatsingen van leerlingen naar andere opvangcentra
Aangegeven wordt dat het voorkomt dat leerlingen plotseling worden overgeplaatst waarbij de school niet op de hoogte is van die verplaatsing en dat dit negatief werkt op het pedagogisch klimaat. Ook weet de school in een aantal gevallen niet wat de opvolgschool zal zijn voor de leerling en kan deze school dan het onderwijskundig rapport niet toesturen.
Het COA is zich bewust van problemen die kunnen voortvloeien uit een verplaatsing en registreert, om hier meer zicht op te krijgen, vanaf 2012 alle verplaatsingen van gezinnen met kinderen onder de 18 jaar. Ook worden verplaatsingen van gezinnen met leerplichtige kinderen in de regel alleen in schoolvakanties gepland. Verplaatsingen in verband met sluitende centra maakten in 2012 slechts 10% uit van het totaal; verplaatsingen vonden merendeels (56%) plaats op verzoek van de ouders zelf. Ouders zijn minimaal 7 dagen van tevoren ingelicht over de datum en de nieuwe bestemming. Ouders brengen scholen hiervan meestal niet op de hoogte.

Als voorbeeld om verbetering te brengen in de lacunes in de informatievoorziening wordt er momenteel een verhuisprotocol ontwikkeld waarbij, door de medewerkers van het COA, gecheckt zal worden of de school op de hoogte is van de verplaatsing en de nieuwe bestemming zodat nazending van het onderwijskundig rapport niet hoeft te stagneren.